



**CAMARA DOS DEPUTADOS**

**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**

**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 06, DE 2019**

*Modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências.*

**AUTOR: PODER EXECUTIVO**

**RELATOR: DEPUTADO DELEGADO  
MARCELO FREITAS**

**VOTO EM SEPARADO  
(Deputado Expedito Netto)**

## **I – RELATÓRIO**

A Proposta de Emenda à Constituição em análise estabelece um novo modelo de previdência pública, amparado, de acordo com o Poder Executivo, nas premissas de sustentabilidade dos regimes de previdência<sup>1</sup>, necessidade de fortalecimento de uma poupança no país, promoção de ambiente econômico mais propício à retomada do crescimento e conferir maior isonomia ao sistema

---

<sup>1</sup> Em atendimento ao princípio constitucional contido no caput do art. 201, que exige a observância de critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial da previdência socia



## **CAMARA DOS DEPUTADOS**

previdenciário. Para viabilizar esse escopo, propõe alterações significativas, que consolidam a proposta mais profunda de reforma constitucional desde a Constituição Cidadã.

A reforma ora proposta remete à Lei Complementar, de iniciativa reservada ao Poder Executivo Federal, a disciplina das regras relativas à previdência social a serem aplicadas aos novos segurados de ambos os regimes de previdência pública. Rol taxativo de benefícios, forma de reajustamento, critérios de elegibilidade e os beneficiários de aposentadorias especiais, atualmente previstos na Constituição Federal, serão normatizados pela via infraconstitucional.

A proposta também promove uma série de outras alterações em dispositivos constitucionais de natureza tributária, trabalhista e na incidência de competências de outros entes federados.

A relatoria vota pela admissibilidade da proposição nos termos do relatório.

É o relatório.

## **II – VOTO**

As especificidades de determinadas carreiras do serviço público levaram a adoção pelo constituinte originário de espécies de compensações às adversidades enfrentadas por certos profissionais desde a Magna Carta de 1937.

Atualmente, a aposentadoria dos policiais da União é regida, sobretudo, por dispositivos da Constituição Federal (mormente pelo Art. 40, § 4º, II), Lei Complementar 51/1985 e Lei 4.878/65.

Após as modificações implementadas pelas Emendas n. 20/98, 41/2003 e 47/2005, a atual Carta Maior dispõe, em seu Art. 40, que:

*“Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante*



## CAMARA DOS DEPUTADOS

*contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. (...)*

*§ 4º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos abrangidos pelo regime de que trata este artigo, ressalvados, nos termos definidos em leis complementares, os casos de servidores: (...) II que **exercem atividades de risco**" (grifo nosso).*

Destarte, a Lei Complementar 51/1985, que foi alterada pelas Leis Complementares 144/2014 e 152/2015, dispõe sobre a aposentadoria do servidor público policial, nos termos do § 4o do art. 40 da Constituição Federal, *in verbis*:

*"Art. 1º O servidor público policial será aposentado:*

*II - voluntariamente, **com proventos integrais**, independentemente da idade:*

*a) após 30 (trinta) anos de contribuição, desde que conte, pelo menos, 20 (vinte) anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial, se homem;*

*b) após 25 (vinte e cinco) anos de contribuição, desde que conte, pelo menos, 15 (quinze) anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial, se mulher" (grifo nosso).*

**Depreende-se, a partir de uma interpretação sistemática das supramencionadas normas, que os servidores policiais serão aposentados voluntariamente com proventos integrais, independentemente da idade, desde que atendidos os requisitos de tempo de contribuição e tempo de exercício em cargo de natura policial.**

Num passado recente, especialmente após a implementação da Emenda Constitucional 41/2003, a qual alterou profundamente os requisitos e critérios de aposentadoria (como, por exemplo, idade mínima, tempo de contribuição, além de extinguir os proventos de aposentadoria baseados no regime de integralidade e paridade para passar a adotar o caráter contributivo e solidário, a fim de promover o cálculo dos proventos de aposentadoria a partir da média das contribuições), a administração pública decidiu contestar a receptividade da Lei Complementar 51/85.



## CAMARA DOS DEPUTADOS

Ao instituir no Art. 40, § 1º, da Carta Maior, que o cálculo dos proventos de aposentadoria dos servidores públicos em geral seria disciplinado pelos §§ 3º e 17 daquele artigo, e, ao mesmo tempo, ao excetuar dessa regra geral os servidores abrangidos pelo § 4º também do mesmo artigo, o constituinte derivado manifestou inequivocamente que entre os critérios de concessão da aposentadoria diferenciada, a serem disciplinados em lei complementar, estaria incluída a sua forma de cálculo.

Não por outro motivo, o Art. 1º, caput, da Lei 10.887/04 – que dispõe sobre a aplicação da Emenda Constitucional 41 - faz remissão expressa e direta aos parágrafos do Art. 40 da CF que regulamenta, quais sejam, os §§ 3º e 17.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal (STF), em **13/11/2008**, ou seja, anos após a promulgação da EC 41/2003, julgou a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 3817 DF, e, seguindo proposta da Relatora, Ministra Carmem Lúcia, reconheceu a **recepção integral do Art. 1º, inciso I, da Lei Complementar 51/1985**, conforme ementa que se destaca:

*“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 3º DA LEI DISTRITAL N. 3.556/2005. SERVIDORES DAS CARREIRAS POLICIAIS CIVIS CEDIDOS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA E INDIRETA DA UNIÃO E DO DISTRITO FEDERAL: TEMPO DE SERVIÇO CONSIDERADO PELA NORMA QUESTIONADA COMO DE EFETIVO EXERCÍCIO DE ATIVIDADE POLICIAL. AMPLIAÇÃO DO BENEFÍCIO DE APOSENTADORIA ESPECIAL DOS POLICIAIS CIVIS ESTABELECIDO NO ARTIGO 1º DA LEI COMPLEMENTAR FEDERAL Nº 51, DE 20.12.1985. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.*

*1. Inexistência de afronta ao art. art. 40, § 4º, da Constituição da República, por restringir-se a exigência constitucional de lei complementar à matéria relativa à aposentadoria especial do servidor público, o que não foi tratado no dispositivo impugnado.*

*2. Inconstitucionalidade formal por desobediência ao art. 21, inc. XIV, da Constituição da República que outorga competência privativa à União legislar sobre regime jurídico de policiais civis do Distrito Federal.*

*3. O art. 1º da Lei Complementar Federal n. 51/1985 que dispõe que o policial será aposentado voluntariamente, **com proventos integrais**, após 30 (trinta) anos de serviço, desde que conte pelo menos 20 anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial **foi recepcionado pela Constituição da República de 1988**. A combinação desse dispositivo com o art. 3º da Lei Distrital n. 3.556/2005 autoriza a*



## CAMARA DOS DEPUTADOS

*contagem do período de vinte anos previsto na Lei Complementar n. 51/1985 sem que o servidor público tenha, necessariamente, exercido atividades de natureza estritamente policial, expondo sua integridade física a risco, pressuposto para o reconhecimento da aposentadoria especial do art. 40, § 4º, da Constituição da República: inconstitucionalidade configurada.*

*4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente”.*

O supracitado posicionamento foi reafirmado por aquela Corte Constitucional em 13/10/2010, após reconhecer repercussão geral sobre o tema e julgar o Recurso Extraordinário (RE) 567110.

Nesse mesmo sentido, o Plenário do Tribunal de Contas da União (TCU), em sede de procedimento de uniformização de jurisprudência, reconheceu o direito à integralidade pelos servidores policiais, lavrando o Acórdão n. 379/2009/Plenário, conforme anexo

*“Acórdão:*

*VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de Incidente de Uniformização de Jurisprudência acolhido por esta 2ª Câmara na Sessão de 26/8/2008, em face de dissenso suscitado entre as deliberações desta Corte, no tocante à incompatibilidade ou conflito da Lei Complementar 51/85 em relação à Constituição e suas respectivas emendas.*

*ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, com fulcro no art. 91 do Regimento Interno – TCU, em:*

*9.1. firmar o entendimento no sentido de que a Lei Complementar 51, de 1985, foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988, e pelas Emendas Constitucionais nºs 20, de 1998, 41, de 2003, e 47, de 2005, continuando, por conseguinte, válida e eficaz, enquanto não for ab-rogada, derogada ou modificada por nova lei complementar federal, subsistindo, portanto, a regra de previsão de aposentadoria especial de que trata a referida lei complementar;*

*9.2. em consonância com os princípios da racionalidade administrativa e da economia processual, autorizar, excepcionalmente, que:*

*9.2.1. os processos de aposentadoria e os recursos envolvendo exclusivamente a questão atinente à não recepção da Lei Complementar nº 51, de 1985, sejam considerados legais por relação, ainda que contenham pareceres divergentes e/ou propostas de ilegalidades;*

*9.2.2. os processos de aposentadoria considerados ilegais pelo Tribunal em decorrência da não recepção da Lei Complementar nº 51, de 1985, inclusive os julgados há mais de cinco anos, sejam revistos de ofício, podendo ser considerados legais por*



## CAMARA DOS DEPUTADOS

*meio de relação dos relatores originários, ainda que contenham pareceres divergentes e/ou propostas de ilegalidade”.*

Finalmente, em 28 de junho de 2011, o então Advogado-Geral da União, Luís Inácio Lucena Adams, aprovou a Nota n. 33/2011/DEAXEX/CGU/AGU-JCMB, ratificando o entendimento já consolidado no âmbito dos Poderes Judiciário (STF) e Legislativo (TCU), com a seguinte conclusão do Procurador Federal Júlio Cesar Melo Borges:

*“Considerando a necessidade de pacificação administrativa na recente jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Contas da União sobre o regime especial de aposentadoria dos servidores policiais, e, tendo em vista dos as razões de direito expostas nesta Nota, pede-se vênha para, respeitosamente, concluir que:*

- a) o direito dos servidores policiais à integralidade da aposentadoria esta garantido no Art. 1º, inciso I, da Lei Complementar n. 51/85, que foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988 e serve de fundamento legislativo infraconstitucional para a regulamentação do § 4º do Art. 40 da Constituição Federal”.*

Superada a questão sobre a receptividade integral do texto da Lei Complementar 51/85, em 2013, após a instituição do regime de previdência complementar previsto no § 14 do Art. 40 da CF através da Lei n. 12.618/2012, a administração pública passa a contestar a aplicabilidade daquela norma de natureza especial (LCP) aos servidores policiais que ingressaram no serviço público após a publicação da Portaria MPS/PREVIC/DITEC 44 de 2013.

Em um primeiro momento, poderia se concluir sem maiores esforços que se uma Emenda à Constituição (EC41/2003 que extinguiu a integralidade) não teve o condão de modificar o método do cálculo dos proventos de aposentadoria dos servidores policiais (conforme decisões do STF, TCU e AGU), quiçá a edição de lei ordinária (norma que instituiu o regime de previdência complementar).

Entretanto, tal conclusão pode ser validada, ainda, por consequência da edição e promulgação das Leis Complementares 144/2014 e 152/2015 que alteraram a Lei Complementar 51/1985, na qual, a primeira estipulou tempo de contribuição e tempo de exercício em cargo de natureza especial diferenciado para



## CAMARA DOS DEPUTADOS

as mulheres policiais, mantendo, contudo, a aposentadoria com proventos INTEGRAIS àqueles servidores policiais que se aposentassem voluntariamente, enquanto, a segunda suprimiu o Inciso I, do Art. 1º da LCP51/85 – que previa aposentadoria compulsória, com proventos proporcionais, aos 65 anos de idade.

Verifica-se, dessa forma, que, por duas oportunidades, o Poder Legislativo e o Poder Executivo convalidaram o texto da LCP 51/85 e, caso o Legislador (representantes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal) ou o Presidente da República entendessem pela aplicação do regime complementar estipulado pela Lei n. 12.618/2012 ao servidor policial, teriam optado por acrescentar tal excepcionalidade à norma especial/específica e mais contemporânea (2014 e 2015) que, por regra hermenêutica, se sobrepõe a legislação ordinária e pretérita (2012).

Apesar da lide ora apresentada ser hodierna e não haver ainda apreciação de Cortes Superiores, o tema já foi analisado pela 14ª Vara Federal do TRF1 (0081956-67.2014.4.01.340) e, mais recentemente, em 28/03/2019, pela 2ª Vara Federal do TRF3 (0012244-47.2015.4.03.6100), ocasiões em que a aposentadoria especial integral e paritária foi garantida aos servidores policiais novatos, nos termos da Lei Complementar nº 51/85 e da Lei nº 4.878/65, afastando o regime de previdência complementar instituído pela Portaria MPS/PREVIC/DITEC 44, de 31 de janeiro de 2013.

Diante do exposto, salvo melhor juízo, **os parágrafos 3º, 4º e 5º do Art. 4º da PEC/06/2019, que fazem previsão acerca do cálculo dos proventos de aposentadoria dos servidores policiais, são eivados por inconstitucionalidade, uma vez que quebram a isonomia – ofensa à premissa pétrea do Art. 5º da CF - entre os proventos dos policiais, bem como desconsidera os requisitos e critérios sob a égide do Art. 40, § 4º, II, da CF e, conseqüentemente, da LCP51/85 e de suas alterações.**

Os profissionais da segurança pública constituem um dos principais pilares que sustentam a nossa organização social e o Estado Democrático de





## **CAMARA DOS DEPUTADOS**

Direito, imprescindíveis para a manutenção da ordem pública e da paz social e garantir a realização da justiça. A Lei nº 11.473/2007 define atividades imprescindíveis à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, o cumprimento de mandados de prisão e de alvarás de soltura, a guarda, a vigilância e a custódia de presos, exercidas normalmente nas unidades prisionais, sendo, portanto, o sistema prisional, essencial à justiça e indispensável à segurança social.

A Constituição Federal de 1988 reserva um capítulo específico para ordenar os órgãos responsáveis por essa árdua e espinhosa tarefa, tanto os da esfera federal como os da estadual e municipal, bem como suas respectivas atribuições, com a finalidade precípua de afastar da sociedade qualquer ato que perturbe a ordem pública, a tranquilidade, o respeito às leis e aos costumes para a manutenção de adequada convivência social. Pois o servidor policial tem a missão de garantir, com o risco da própria vida, a integridade física e o patrimônio de todos os cidadãos e os bens e a riqueza da nossa nação.

De forma a respeitar o direito à igualdade, em sua máxima expressão de tratar os iguais de forma igual e os desiguais de forma desigual, a nossa Constituição reserva um sistema de previdência próprio para os Policiais, em razão da atividade de risco que exercem, assim como o faz para os militares, nos artigos 42 e 142 da Carta Magna. Conforme já exposto acima, os atuais Policiais possuem a garantia da integralidade, mesmo aqueles que ingressaram após a instituição de Regimes de Previdência Complementar, diante do tratamento constitucional que lhes é peculiar.

Nesse sentido, o texto da Proposta, ao limitar o direito à integralidade apenas aos Policiais que ingressaram na carreira até a data anterior à instituição do Regime de Previdência Complementar, se equivoca ao retirar um direito atualmente já assegurado para essa importante categoria de profissionais, representando assim um retrocesso social e ferindo princípios constitucionais caros a toda a sociedade, em especial o da igualdade.

Abaixo, o texto da Proposta, com destaque à parte que afronta o regramento constitucional atual:





## CAMARA DOS DEPUTADOS

### “Aposentadoria dos policiais

Art. 4º Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas na lei complementar a que se refere o § 1º do art. 40 da Constituição, o policial dos órgãos a que se referem o inciso IV do **caput** do art. 51, o inciso XIII do **caput** do art. 52 e os incisos I a IV do **caput** do art. 144 da Constituição que tenha ingressado em carreira policial até a data de promulgação desta Emenda à Constituição poderá aposentar-se voluntariamente quando preencher, cumulativamente, os seguintes requisitos:

.....

§ 3º Os proventos das aposentadorias concedidas nos termos do disposto neste artigo corresponderão:

I - à totalidade da remuneração do servidor público no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, observado o disposto no § 10 do art. 3º, para o policial dos órgãos a que se refere o **caput** que tenha ingressado no serviço público em carreira policial ~~antes da implementação de regime de previdência complementar pelo ente federativo ao qual esteja vinculado ou, para os entes federativos que ainda não tenham instituído o regime de previdência complementar~~, antes da data de promulgação desta Emenda à Constituição; e

~~II - a sessenta por cento da média aritmética simples das remunerações e dos salários de contribuição correspondentes a cem por cento de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde a competência do início da contribuição, se posterior àquela competência, acrescidos de dois por cento para cada ano de contribuição que exceder a vinte anos de contribuição, até o limite de cem por cento, para o policial não contemplado no inciso I.~~

§ 4º Os proventos das aposentadorias concedidas nos termos do disposto neste artigo não serão inferiores ao valor a que se refere o § 2º do art. 201 da Constituição e serão reajustados:

I - de acordo com o disposto no art. 7º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, se concedidas nos termos do disposto no inciso I do § 3º; ou

~~II - nos termos estabelecidos para o Regime Geral de Previdência Social, se concedidas na forma prevista no inciso II do § 3º.~~

§ 5º O disposto nos § 3º e § 4º não se aplica ao policial ~~que tenha ingressado após a instituição do regime de previdência complementar~~ ou que tenha exercido a opção correspondente, nos termos do disposto nos § 14, § 15 e § 16 do art. 40 da Constituição, hipótese em que os proventos de aposentadoria:

.....” (grifo nosso)

O art. 202 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados estabelece que à Comissão de Constituição de Justiça e Cidadania cabe apenas o exame da admissibilidade de PEC, não sendo possível, portanto, a propositura de emendas, mesmo que para sanar erros não intencionais.

Ainda conforme o Regimento, somente perante a Comissão Especial é que poderão ser apresentadas emendas, desde que atendido o quórum mínimo de assinaturas e não se esteja na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.



## CAMARA DOS DEPUTADOS

*“Art. 202. A proposta de emenda à Constituição será despachada pelo Presidente da Câmara à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que se pronunciará sobre sua admissibilidade, no prazo de cinco sessões, devolvendo-a à Mesa com o respectivo parecer.*

*(...)*

*§ 3º Somente perante a Comissão Especial poderão ser apresentadas emendas, com o mesmo quórum mínimo de assinaturas de Deputados e nas condições referidas no inciso II do artigo anterior, nas primeiras dez sessões do prazo que lhe está destinado para emitir parecer.”*

Desta forma, o erro que traz a proposição não pode ser reparado pela Comissão de Constituição e Justiça, o que a torna inconstitucional e impossível de aprovação, razão pela qual opinamos pela inadmissibilidade da Proposta de Emenda Constitucional nº 6, de 2019.

Sala da Comissão, em de abril de 2019.

Deputado **Expedito Netto**

PSD/RO